

第3章 インドにおける工業汚染対策の展開と課題 - 司法積極主義に関する一考察 -

著者	辻田 祐子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	541
雑誌名	アジアにおける環境政策と社会変動：産業化・民主化・グローバル化
ページ	101-134
発行年	2005
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012021

第3章

インドにおける工業汚染対策の展開と課題

——司法積極主義に関する一考察——

辻田 祐子

はじめに

インドの環境対策の最大の特徴は、司法の積極主義である。この背景には、一般市民が正規の訴訟手続きをとる以外に、最高裁や高裁に書簡を送付、あるいは判事自らが新聞記事などから興味をもった環境問題を取り上げるといった形で令状管轄権の発動などを求めることができる公益訴訟（public interest litigation）の増加がある。今日、首都デリーを訪問した人ならば誰でもタクシー、バス、三輪車が圧縮天然ガス（compressed natural gas: CNG）を使っていることに気づくであろう。これは、公益訴訟を発端とし、大気汚染の改善のために司法部が行政部に命じて導入させた政策の一例である。近年、最高裁では毎週金曜日に環境問題が扱われる（Green Fridays）といわれるほど環境訴訟が増加した（Agarwal, Narain and Sen eds. [1999]）。

こうした司法の積極性は、メディアの注目を集めることによって環境に対する一般市民の意識を高め、また、行政に対して環境対策に着手させたなどの点では高く評価される。一方で、司法積極主義に対するいくつかの改善点も近年指摘されるようになった。だが、こうした司法の改善案は、どれも環境問題の根本的な解決には至らないと思われる。いくら司法部を改善しても、その判決を執行するのは多くの場合、行政部だからである。インドの環境行

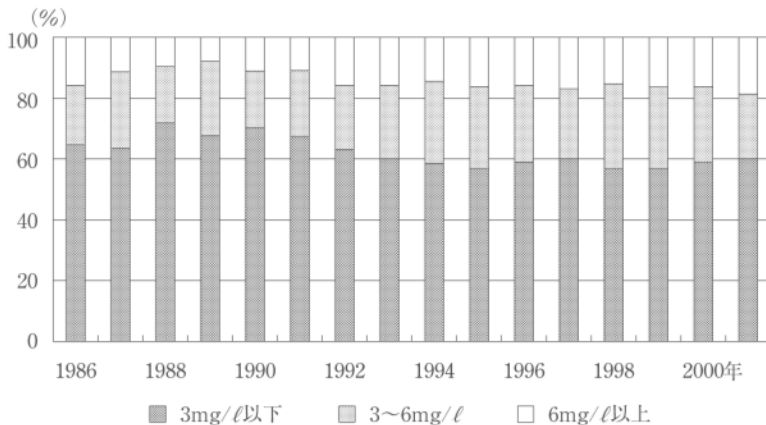
政は人材、財源、インフラ、ガバナンス、制度上の制約など多くの問題を抱えており、環境規制は十分に執行されているとはいえない。さらに、これらの問題をいくら補充・改善したとしても、たとえば企業は行政の検査のときだけ汚染対策装置を稼働する、あるいは賄賂を払うことで検査を切り抜ける例が多々報告されている。そのため、環境改善の鍵は、司法や行政以外にもあると考えられよう。

そこで、近年World Bank [2000]などで注目される市場とインフォーマルな規制者としてのコミュニティの役割を考えてみよう。企業は、行政による規制があるためだけに汚染防止を導入するのではない。たとえば、企業の環境や汚染への取り組みに関する情報は、株価に影響を与えるとの実証研究が出されている⁽¹⁾。インドでも、1990年代後半から環境NGO「Centre for Science and Environment」が産業別到大企業の環境パフォーマンスに対する格付けを開始した。しかし2003年末までに3業界（パルプ・製紙、自動車、塩素・アルカリ）の評価が発表されるにとどまっており、株式市場への影響も十分に議論されていない⁽²⁾。したがって、現段階で市場の役割を考察するのは時期早尚であろう。一方で、World Bank [2000]は、地元住民やNGOの監視も企業の汚染対策への圧力となりうると指摘しており、インドにおいてもMurty and Prasad [1999]などによる実証研究が行われている（詳しくは後述）。このことから、インドでもコミュニティが不活発な行政を動かす可能性があると考えられよう。

本章は、インドの工業汚染対策における司法積極主義の功罪を検討することを目的とする。なかでも、不完全な規制執行しか行っていない行政を動かすアクターとして、NGOや住民などコミュニティに注目して分析する。筆者は、こうした事例研究を積み重ねることで、今日しばしば指摘されるような司法の改善だけが、今後のありうるべき汚染防止対策の方向性でないことを立証していく必要があると考える。

第1節では、工業汚染対策の歴史的展開を整理し、なぜインドでは比較的行政と法が整備されていながら、司法部が積極的な役割を果たさざるをえな

図1 全国観測ポイントにおける水質汚濁（BOD）の推移



(出所) Ministry of Environment and Forests [2003] より筆者作成。

いのかを明らかにする。第2節では、最高裁に汚染対策を命じられた皮革産業のケースを取り上げ、司法積極主義の問題点をまとめる。第3節では、司法部による判決を行政や企業が執行するうえでコミュニティの果たしている役割を考察する。

第1節 汚染規制と執行

インドは独立以降、五カ年計画体制のもとで公企業を主体とする輸入代替工業政策をとり、比較的早くから重工業が発達した。しかし、降雨量が少なく、季節の変動が大きい気候条件や、河川の勾配が小さいために浄化能力が低い地理的条件などが重なって、経済成長の停滞期でも水質、大気汚染が進んだ。それでも、1980年代までは産業立地規制政策で汚染産業の集中をある程度制限することが可能であったとみられる。だが、1990年代に入ると、本格的な経済自由化が打ち出され、産業立地規制も緩和された。そのため、各州の投資誘致競争が激化し、先進国からの汚染排出企業の進出なども指摘さ

れるようになった⁽³⁾。図1に、比較的長期で入手可能なデータである全国水質観測ポイントにおける生物化学的酸素要求量 (biochemical oxygen demand: BOD) の推移を示した。この図から1986年以降の観測ポイントにおけるBOD値のシェアが分かる。1980年代には3 mg/ℓの地点が60%以上を占めていたが、1990年代に入ると60%前後に低下しており、1990年代に水質汚染は進行したと考えられよう。

現在、インドの工業汚染に対する法律・行政制度は、国際会議やボパールの毒ガス流出事故を経て、比較的整備されている。しかし、各州政府による企業の汚染モニタリングでは多くの問題を抱えていることから、司法部が汚染対策で積極的な役割を果たさざるをえない状況を以下に見てみよう。

1. 汚染規制

インドの「開発と環境」の両立を模索する環境政策の沿革は、1972年にストックホルムで開催された国連人間環境会議 (United Nations Conference on the Human Environment: UNCHE) にさかのぼることができる。この会議を契機に、環境行政、法律の整備が進んだ。まず、会議の開催が決定されると、1972年の会議直前に国家環境計画調整委員会 (National Committee on Environmental Planning and Coordination: NCEPC) が科学技術部内に設立され、それまで各省庁で個別に対応していた環境行政が一元化された。ただし、この機関はその名のとおりに計画と調整機能を担っただけで、政策の策定やプログラムの実施は各省庁に権限が残されたままであった。会議後の成果としては、1976年の第42次憲法改正で環境保護に対する公的権力や国民の義務規定が盛り込まれた点があげられる。

国連会議の影響は工業汚染対策でもみられる。1950年代からいくつかの州で河川などの水質汚染に関する立法化が進んでいたが、中央政府レベルでは1960年代に検討期間が長期化し、立法化が先送りされていた。だが、国連会議後の1974年に水質汚濁防止規制法が制定されている。この法律により、水

質汚濁規制委員会が設置され、水質汚濁防止に関する基準値、罰則などが規定された。同委員会は、現在の中央公害規制委員会（Central Pollution Control Board: CPCB）の前身にあたる初の連邦レベルでの汚染防止担当行政機関である。また同委員会は、1981年に大気汚染防止規制法が1972年の国連会議での決議をふまえて制定されると、それ以降大気汚染防止も併せて担当となった。続いて1977年には水質汚濁防止税法が制定され、各州水質汚濁委員会は水供給を行っている地方機関と15産業（のちに16産業）に水消費量に応じて水質汚濁税を課すことが可能になった。ただし、課税額が水消費量に基づいて算出されることから、汚染対策としての効力には疑問があろう。また、各州政府（州公害規制委員会）は水質汚濁税を環境森林省にいったん全額納めた後、徴収額の8割を活動資金として払い戻される制度になっているため、州政府にとっては汚染防止よりも州公害対策行政の財源確保の意味合いの方が強いといえる。

1980年代以降、工業汚染防止を目的とする行政・法律は急速に整備された。その契機となったのは、1984年にマディヤ・プラデーシュ州（MP）ボパールで発生したアメリカ系企業インド・ユニオン・カーバイド社工場からの毒ガス流出事故である。この事故は、当時の推定で少なくとも死者2500人、負傷者数万人を出す大惨事となり、市民に環境、とくに公害に対する意識を高めさせたとされる⁽⁴⁾。この事故後、まず政府は既存の水質汚濁と大気汚染の防止規制法を強化した。さらに、工業化が進んだにもかかわらず、有害物質の汚染を防止するメカニズムが欠如していたことを教訓として、1986年に環境保護のための総合的な法律となる環境保護法が成立した。この法律のもとで、1980年に設立された環境部が環境省（のちに環境森林省）に格上げされ、環境保護の権限がここに集約された。一方で、水質汚濁規制委員会は公害対策の技術面を担当する環境省下の独立機関への転換を余儀なくされた。その後、1988年に同委員会は中央公害規制委員会に名称変更されている。そのほか環境保護法のもとでは、1991年に公害賠償責任保険法が制定され、最低限の補償を公害被災者に対して迅速に行う強制的な責任保険が導入された。これは、

日本の公害健康被害補償制度とアメリカのスーパーファンド制度と並んで世界の三大公害救済法とされる（野村・遠藤 [1994]）。また、環境アセスメント（enviromental impact assessment: EIA）制度の導入、廃棄物規制の制定、企業への環境監査報告作成の導入、特定プロジェクトに対する環境クリアランスの取得、EIAの一部として公聴会実施の義務化などが徐々に行われた。

1990年代に入ると、グローバルな環境政策の影響もみられるようになった。1992年のリオの環境サミットは、インドの取り組むべき環境分野の特定化につながったといえよう。政府は、1992年2月に「汚染防止のための政策声明」（Policy Statement for Abatement of Pollution）を発表した。この声明では、汚染問題解決のために長期的な展望に立って規制強化と経済的手法に重点的に取り組むと宣言され、汚染防止政策が技術プログラムを中心に示された。また、末端処理からクリーン・テクノロジーへの転換の必要性も打ち出されている。続く同年6月に環境各分野の政策を統合して、「国家環境保全戦略および環境と開発に関する政策」（National Conservation Strategy and Policy Statement on Environment and Development）が発表された。この政策では、インドの環境問題の現状がまとめられ、国家が優先して取り組むべき分野として人口抑制と自然資源の保護の二つがあげられている。工業汚染については、「環境を考慮した開発政策」のなかで取り上げられているが、基本的には「汚染防止のための政策声明」で将来の方向性としてあげられた、①汚染源での汚染防止、②技術開発、③汚染者負担の原則、④深刻な汚染地域の保護、⑤意思決定への公衆の参加、の枠を大きく出るものではない。その後、1993年12月に環境サミットの成果をふまえた形で、環境森林省は環境行動計画（Environmental Action Plan）を発表した。そのなかで、インド政府が優先的に取り組むべき七つの環境問題に、工業汚染の管理（とくに有害廃棄物の減量および管理）とクリーン・テクノロジーへのアクセスの増加があげられている。

そのほか、リオの環境サミットの成果としては、1995年に有害物取り扱い事故の賠償責任を厳格にするために、国家環境裁判所法が制定されたこともあげられよう。その後1997年には、産業立地規制に関する訴えを扱う専門機

関の設立にともない、国家環境上告機関法が制定された。

以上のように、インドでは、ボパール事件や国際的な環境会議を契機として工業汚染防止のための行政や法が整備され、基本的には行政による命令管理型 (command and control) の直接規制が採られている⁽⁵⁾。さらに、汚防止装置設置に対する経済インセンティブも用意されているが、これまでのところ、一般的にはこれらのインセンティブが汚染防止に効果があったとの評価はされていない⁽⁶⁾。

2. 規制執行

汚染規制体制は、ボパールの事故や国際環境会議の影響を受けて整備されてきた。一方で汚染防止では欠けてはならない規制の執行、すなわち行政によるモニタリングでは多くの問題を抱えている。ここでは、なぜモニタリングが十分に行われず、汚染が進行しているのかを指摘する。

(1) 工業汚染対策の位置づけ

政府の工業汚染対策に対する優先度は低い。すでに述べたように経済自由化の流れのなかで、環境に対する配慮は後回しにされてきた。さらに環境分野のなかでも政府予算では、森林部門の優遇が明らかである。中央政府の支出内訳をみると、1980年代後半は環境部門（環境および国家河川保護局）より森林部門（森林・野生生物および国家森林・環境開発局）の方が予算および実質支出ともに高い。1990年代に入ると環境部門の予算の方が多く計上されているが、実際の支出では森林部門が上まわる結果となっている（表1）。州財政ではさらにこの傾向が強く、森林部門に比べて環境部門の予算は明らかに少ない。また、1995年から2000年までの対インド環境援助（約98億8700万ドル）の内訳をみると、下水・衛生（22億2100万ドル）のインフラ整備が最も多く、生物多様性（15億1300万ドル）、流域開発（14億2600万ドル）、森林（7億9600万ドル）、土地（7億9400万ドル）の農業・資源に分類される分野が続き、工業汚

表1 中央政府および州政府の環境予算（計画支出）

（単位：1,000万ルピー）

		第7次計画 (1985/86～89/90)		第8次計画 (1992/93～96/97)		第9次計画 (1997/98～2001/02)
		予算	支出	予算	支出	予算
中央政府	環境	110	129.38	325	406.94	859.84
	国家河川保護局	240	192.15	350	314.06	700
	森林・野生生物	155	100.92	250	422.26	854
	国家森林・環境開発局	292	256.85	275	488.67	600
	合計	797	679.3	1,200	1,631.93	3013.84
州政府	環境	7,791	6,021	15,311	13,093	269,852
	森林	141,239	163,077	355,687	360,278	630,016

（注）（1） 中央政府の第7次五カ年計画における国家森林・環境開発局の支出は国家湿地開発局のもの。

（2） 州政府第8次計画の環境支出は連邦直轄地を除く。

（出所）Planning Commission [2001] より筆者作成。

染規制は6億7000万ドルで、全体の約6.6%しか占めていない（Confederation of Indian Industry [2002]）。

すなわち、労働者の約58%が農業に従事するインドでは、農業・資源に分類される分野への援助を除くと、環境インフラの整備が重視されている⁽⁷⁾。その背景としては、環境問題が貧困対策に位置づけられてきたことがあろう。1971年3月の総選挙で「貧困追放」を掲げて当選したインディラ・ガンディー首相は、翌年ストックホルムの国連会議で「環境問題は貧困削減なしには解決できない」との演説を行っており、環境問題においても貧困を強く意識していることが分かる。1972年、貧困撲滅プログラムのひとつである「ミニマム・ニーズ・プログラム」で飲料水、保健と衛生などの普及が優先分野として掲げられ、1982年には新しい貧困対策の処方箋「改訂20項目プログラム」に農村部の給水、社会林業、非伝統的エネルギーが含まれた。このことから、インド政府にとって重視すべき環境問題とは、森林を除くと飲料水、衛生施設などインフラ整備の促進が中心だったといえよう。

このように環境問題の原因は貧困や低開発と捉えられてきたが、ボパール事件後の第7次五カ年計画（1985/86～89/90年）には、開発の負の副作用も環

境劣化・破壊の原因のひとつと位置づけられており、政府の認識の多様化が読み取れる。だが、基本的には貧困対策としての環境問題という位置づけに大きな変化はみられず、1990年代に発表された環境政策のなかでも、環境と貧困のリンクが繰り返し強調されている。これは、現在でも飲料水、下水・衛生施設などのインフラが欠如しているインドの現状を反映しているといえよう⁽⁸⁾。政府は、インフラ整備重視の状況で、工業汚染対策にも取り組まなければならないという二重の課題に直面しているため、汚染対策の優先度は低くならざるをえないのであろう。

(2) 規制執行機関

各州公害規制委員会（State Pollution Control Board: SPCB）は、工場の設立、操業、拡張時の環境同意書の発行、大気汚染や水質汚濁の産業別の基準値の策定（中央政府よりも厳しい基準値を設定することが可能）、工場の規模、汚染排出の深刻度によって規定された頻度でのモニタリングなどを担う。1980年代以降に実施されてきた各州SPCBの評価では、人材、財政、インフラなど資源の不足などから、十分なモニタリングが行われていない状況が明らかにされている⁽⁹⁾。

ここではPlanning Commission [2000] による第8次五カ年計画期間（1992/93～97/98年）のSPCBの組織、財政、パフォーマンスに関する評価を見てみよう。組織面では、技術職員の不足、多くの非常勤職員の採用、モニタリングにおける1工場当たりの職員数の州間格差などがあげられている。とくに注目すべき点としては、全工場に占める汚染排出工場の割合（汚染強度）と職員（定員、実際の職員、技術系職員）の相関係数がすべてマイナスになっていることであろう。表2からは、工業化の進んでいるマハーラーシュトラ州やグジャラート州で汚染排出企業100社当たりのSPCBの技術職員が3人強でしかないことが分かる。すなわち、汚染排出工場の割合の多い州にモニタリングを担当する技術職員が十分に配置されていないことが明らかである。

財政面では、一部の州の中央財政への極度の依存、水質汚濁税を特定産業

表2 各州公害規制委員会および企業の汚染対策の状況

州	職員 汚染排出企 業100社に 対する技術 職員数(人)	水質		大気		有害廃棄物			最も汚染を排出する企業		告訴 1997/98年 までの SPCBによる 累計訴訟件 数に占める 未解決件数 割合(%)
		汚染防止装 置設置企業 (%)	基準値遵守 企業 (%)	汚染防止装 置設置企業 (%)	基準値遵守 企業 (%)	排出企業の 行政登録率 推計 (%)	登録企業の 許可書保有 率 (%)	稼働 中規 理場	最汚染排出 企業の行政 登録率推計 (%)	環境基準を 満たす施設 をもつ企業 (%)	
アーンドラ・プラデーシュ	1.17	90.85	90.85	79.84	79.84	31.32	98.71	0	40	96.36	23.08
アッサム	-	30.52	13.68	38.57	32.56	58.06	100	0	45.45	60	100
ビハール	10.28	70.69	29.31	40.55	40.55	24.66	91.67	0	27.43	82.5	-
ゴア	1.61	100	100	100	100	82.14	95.65	0	50	100	-
グジャラート	3.5	52.72	32.16	59.74	54.87	174.45	98.15	0	36.3	95	60.11
ハリヤナー	2.16	63.49	53.72	74.88	26.76	167.98	100	0	113.3	40.19	-
ヒマチャル・プラデーシュ	11.5	77.54	28.82	74.67	74.67	312	76.9	0	23.53	50	-
カルナータカ	4.47	59.5	57.83	59.79	46.33	97.6	88.31	0	43.96	91.15	39.87
ケララ	14.27	51.95	35.6	62.04	24.41	27.95	92.19	0	30.77	91.67	4.55
マディヤ・プラデーシュ	9.49	78.9	-	68.63	68.63	86.91	100	9	27.76	98.86	76.83
マハラシュートラ	3.23	82.29	62.29	72.6	58.86	208.11	88.72	0	39.64	95.59	25.76
マニプル	-	0	0	100	100	-	-	-	-	-	-
メガラヤ	-	14.29	0	14.81	0	-	-	-	-	100	-
オリッサ	5.84	-	-	-	-	-	-	-	82.88	-	89.91
パンジャブ	2.32	49.72	49.72	17.62	17.62	336.78	100	0	14.04	76.47	43.16
ラージャスターン	3.89	80.6	-	91	-	175.86	63.07	0	14.12	97.95	-
タミル・ナードウ	3.62	41.23	-	86.12	-	70.03	98.44	0	14.69	98.4	34.14
ウッタール・プラデーシュ	3.09	81.94	48.9	90.75	80.07	159.56	71.58	0	51.11	84.41	25.9
西ベンガル	2.49	96.77	59.68	-	-	65.62	15.5	0	18.25	81.25	-

(出所) Planning Commission [2000] より筆者作成。

に課税していることによる州間の収入格差，同意書取得料などの州間の料金格差，地方行政機関による水質汚濁税の未払い，SPCBに余剰金がありながら行政制度上の制約でインフラ整備や研究開発への資金に回せないなどの問題が指摘されている。

最後にパフォーマンス面では，SPCBにモニタリング対象として登録されている企業が工業統計などと比較すると過小となっていることがあげられる（表2の有害廃棄物および最も汚染を排出する企業の登録率の項参照）。また，水質汚濁と大気汚染の防止装置を設置している企業の割合も決して高くないが，さらにそれよりも基準値を遵守している企業の割合が低いことから，実際に防止装置を設置した企業が稼働しているとはかぎらないことが推測されよう⁽¹⁰⁾。

有害廃棄物処理も深刻で，各州のSPCBは処理場建設候補地を選定しているが，実際に稼働しているのは全国で1州（9処理場）しかない。現在のところ，SPCBから有害廃棄物処理を許可された工場は原則として90日以上（量によっては180日または270日）工場内に有害廃棄物を保管することが認められているが，処理場がない多くの州では，工場内に永久に保管されているか，大半の場合は生活ゴミにまぜて工場外に不法投棄しているとみられる（High Powered Committee on Management of Hazardous Wastes [2001]）。

そのほか，SPCBは，汚染防止装置を設置しない，あるいは基準値を遵守しない工場に対し，直接現場で違反企業に罰金を科す権利を与えられておらず，一度司法に告訴することを義務づけられている。裁判所は，違反企業に対し罰金の支払いと18カ月から6年までの懲役を命じられるにもかかわらず，長期にわたって係争した後（表2でも未解決の件数の割合は決して低くない），実際には違反企業に有利な判決になる場合が多いと報告される。さらに，SPCBは排出基準を満たさない工場に対する操業停止や閉鎖命令の権利ももつが，雇用への影響や社会的不安を引き起こす可能性，また政治的な圧力などから実際にはそうした命令を下すには多くの困難が伴うと指摘される。

(3) 小規模工業の汚染対策の欠如

小規模工業 (small scale industry: SSI) は、全工場の95%、工業生産の40%を占め、製造業部門の雇用では86%を吸収しているが、その90%以上が汚染対策をしていない (*Down to Earth* 2002年10月15日)。その要因としては、財源、技術支援、スペースの不足などが考えられる。また、SSIには最も汚染の深刻な業種に指定される17産業 (アルミニウム、セメント、銅、クロルアルカリ、染色、肥料、鉄鋼、皮革、殺虫剤、石油化学、製薬、パルプ・製紙、石油精製、砂糖、火力発電、亜鉛) を除いて、大規模工場に課されている行政上の環境関連手続きが簡素化されており、モニタリングの回数も少なく設定されている。たとえば、最も汚染を排出する64産業 (レッド・カテゴリー) のうち大企業は最大1カ月に1度のモニタリングを受けることになっているのに対し、中規模企業だと3カ月に1度、小企業では半年に1度である。そもそもSSIは、工業団地に入っている一部の企業を除くと、政府に登録されていない、いわゆるインフォーマル・セクターに位置づけられる企業や、開発後進地域など遠隔地に位置する企業もあって、行政側からみるとモニタリング・リストに含めることさえ難しいのが実情である。ところが、SSIからの汚水は、排水汚染全体の40%を占めると推計されている (Central Pollution Control Board [2001])。

近年、中央公害行政主導で最も汚染の深刻な17産業の汚染対策に重点的に取り組まれてきたが、SSIは重点対象から除外された。政府にとっては、SSIの雇用への貢献や、後進地域に位置する場合には地域バランスの取れた工業化を促進する面からも、強制的に汚染対策を課することが難しいと指摘されている。また、次節のケーススタディでもあげるが、SSIは、司法部から閉鎖、移転を命じられても行政当局の目につかない、あるいは目を盗んで操業しているところがあり、その取り締まりは、SPCBの限られた人材、予算などを考慮すると難しいと考えられよう。

(4) 工業汚染に取り組むNGOの少なさ

近年、政府は開発援助機関の意向などからNGOとのパートナーシップを打ち出している。環境NGOは工業汚染規制において政府を補完するような役割を果たしているのだろうか。WWF India [1999] の環境NGOダイレクトリーには、1997年時点で活動中の1478の環境NGO（政府未登録のコミュニティーの活動も含む）の創設年、目的、職員数、環境関連の活動内容、活動地域などが記載されている。このダイレクトリーにすべての環境NGOが網羅できているわけではないだろうが、ここからある程度の傾向は読みとることは許されよう。それによると、1980年代に設立されたNGOが全体の42.8%（設立年無回答のNGOを除くと52.4%）を占め、1970年代の15.4%（同18.8%）や1990年代の14.3%（同17.5%）を大きく引き離している。このことから、後述する汚染対策への司法介入の増えた1980年代に環境NGOの設立も進んでいたことが分かる。さらに前述のように近年、開発援助機関がNGOを通じた援助を促進していることもあり、環境森林省は1992年にNGOに政府の環境プログラムの情報を与えるためのNGO担当室（NGO Cell）を創設し、1994年にはCPCBもNGOのトレーニングを担当するNGO担当室を設立した。第9次五カ年計画（1997/98～2001/02年）でも、NGO、農民、コミュニティーが環境分野で積極的な役割を果たしていくことが強調されている。

このように政府がNGOとのパートナーシップを打ち出し始めたのとはうらはらに、工業汚染対策ではNGOの顕著な活躍がみられない。その理由としては、同問題に取り組むNGOの少なさをあげておこう。前出のWWF India [1999] のダイレクトリーから各NGOの活動内容（複数回答）を分類すると、全NGO団体のうち862団体（58.3%）が森林に関する活動に従事している（表3）。政府予算の「森林重視」の状況は、NGOの活動にもあてはまることが分かる。次いでエネルギー・非伝統的エネルギー 464団体（31.4%）、水供給・衛生・廃棄物249団体（16.8%）、水質・土壌汚染236団体（16%）、荒廃地開発201団体（13.6%）など一般に中央政府プログラムの多いとされる分野を中心

表3 環境NGOの活動分野

活動分野	NGO数
森林	862
非伝統的エネルギー	464
水供給, 衛生, 廃棄物管理	249
水質・土壌汚染	236
荒廃地開発	201
農業, 有機農法, 食糧生産	135
野生生物	106
生態系・保護地域	83
流域管理	64
生物多様性	52
産業・鉱山開発による汚染	43
ダム建設, 建設にかかる移住	34
自然災害 (洪水, 旱魃など)	25
大気汚染	12
水力・火力・原子力発電所	8
エコ・ツーリズム	4
騒音	1
NGO合計数	1,478

(注) 各NGOは活動分野を複数回答しているためNGOの数とは一致しない。

(出所) WWF India [1999] より筆者作成。

に並んでいる。工業および鉱山・鉱石からの汚染に取り組んでいる団体はわずか43団体 (2.9%) にすぎず, そのうち35団体のみが工業汚染に取り組んでいる。多くのNGOはその地理的な活動範囲がひとつの都市や県などに限られていることから, 少なくとも数のうえでは企業の汚染対策に取り組むNGOは十分ではないとみてよい。

3. 司法積極主義と市民社会

以上のように, 行政の規制執行には, 国家政策における優先度の低さ, 担当行政の問題, 小規模工業への対応の遅れ, NGOによる取り組みが積極的で

表4 環境公益訴訟の推移

	最高裁		アーンドラ・プラデーシュ州高裁	
	登録件数	判決件数	登録件数	判決件数
1990	6	4	2	2
1991	7	7	3	3
1992	5	4	3	1
1993	1	1	3	3
1994	7	3	7	6
1995	6	4	10	9
1996	9	6	29	27
1997	6	5	74	61
1998	6	0	52	33
1999	5	2	76	51

(出所) Prasad [2004] より筆者作成。

ないことなどから限界がある。そこで、行政のモニタリングを補完する役割を担うようになったのが、司法部である。とくに、環境問題では、はじめに指摘したように一般市民らが公益訴訟によって解決を訴える形が主流となっている。もともと公益訴訟は政府末端機関の不正行為や貧困、抑圧者層への正義をもたらすものとして始まったが、1980年代後半以降に環境を含む市民一般に関わる問題が増加した(佐藤[2001])。1980年から1996年に下された中間・最終命令から公益訴訟の内容を分類すると、環境など公共政策に関わる問題が全体の39%を占めている。これは、警察や監獄(21%)、統治機構(18%)、女性や児童(8%)、労働(7%)、都市(7%)をしのぐ最も件数の多い訴訟である(佐藤[2001])。1990年代前半には年間1万5000通以上の公益訴訟を求める書簡が最高裁に届いたが(佐藤[2001])、最高裁では公益訴訟として登録されないケースや高裁に移転されるケースなどが多く、実際に最高裁に登録された環境公益訴訟の件数は年間5～9件程度で、1990年代にとくに増加のトレンドはみられない(表4)。他方で、高裁では明らかに登録件数が増加している。表4は、ひとつの州のケースをあげたにすぎないが、主要な高裁には環境を専門に扱う裁判官(Green Bench)が配置されていることから、これらの高裁ではある程度共通してみられる傾向と考えてよいだろう。さらに、

Prasad [2004] によると、1990年代を通して最高裁における環境公益訴訟で原告の訴えを認める判決が命じられたのは38.9%（棄却33.3%，取り下げ11.1%，訴訟技術的な理由で却下16.7%），アーンドラ・プラデーシュ（AP）州高裁では61.2%（棄却8.16%，取り下げ11.7%，訴訟技術的な理由で却下18.88%）であった。ここから、高裁を中心に司法部は原告の訴えを認める判決を下す傾向があるといえよう。

このようにインドでは公益訴訟を通して、司法が政府あるいは企業に汚染対策を強いる命令を下す形態が定着し、それが現在でも主流となっている。司法部の判決は、その厳しさゆえにしばしばメディアに取り上げられ、一般市民の汚染問題への意識を高めたといえる。また、判決は行政が本格的に汚染対策に着手する契機ともなっている。したがって、司法が汚染防止対策で果たしてきた役割は十分に評価できよう。

一方で、司法積極主義は、住民の汚染対策への監視を限定的なものにとどめている可能性がある。世界銀行はフォーマルなモニタリング制度の限界を補完するインフォーマルなモニタリング制度として、地域のコミュニティに注目する実証研究を出版している。企業の汚染対策の動機は、何も行政による規制のみにあるわけではない。コミュニティによる監視も十分に汚染対策の動機となりうる。World Bank [2000] は、住民の人口密度が高く、教育や所得水準が高く、汚染被害を受ける他の経済活動が多い地域に位置する企業ほど、汚染を削減する傾向にあることを実証している。インドにおいてもMurty and Prasad [1999] は、100工場（13州、11産業）を分析し、企業の位置するコミュニティの選挙の投票率がBOD（生物化学的酸素要求量）の排水対策に統計的に有意に相関していることを示し、コミュニティの政治活動は地元工場の排出規制に影響力があるとしている。一方、Pargal, Mani and Huq [1997] は、250工場（6州、6産業）のうち51工場がNGOの圧力、102工場が地域住民からの不満によりBODの排出規制に取り組んだとしながらも、教育や所得が高いコミュニティに位置する工場の方が汚染規制に積極的に取り組むとの仮説を、統計的に有意でないと実証して棄却している。

その理由としてあげられているのが、公益訴訟の存在であり、それがマイナスに働いているというものである。

一般に環境公益訴訟は、「フォーマルな汚染規制の代替となっている市場を基礎とした手法」(Sawhney [2003])などとされ、肯定的な評価を得ている。そのため、今後の環境対策の方向性として判決における技術面の精査など、司法の改善を指摘する研究・報告も多い(たとえば, Agarwal, Narain and Sen eds. [1999], Prasad [2004] など)。

こうした状況において工業汚染対策への市民の参加が促進されるとき、それが意味するのはしばしば司法への参加であり、公益訴訟のさらなる積極的な利用である。世界銀行などの開発援助機関が「参加」を促進するとき、コミュニティによる直接の企業の監視を意味するのとは、明らかに齟齬が生じていることに注意が必要であろう。

逆言すると、司法積極主義の枠組みのなかでは、コミュニティの地元企業の汚染に対する監視は軽視されている。確かに、司法の役割は、判決が出るまでは高く評価できよう。だが、いったん司法判決が出されると、それを執行するのは行政や企業である。最高裁や高裁判決が執行されないケースがしばしば報告されるのは、判決実施にあたって地元コミュニティの監視が欠けているからではないだろうか。事実, Dembowski [2000] は、西ベンガル州コルカタの例から、司法が効率的に環境問題を解決してくれる状況では、むしろ環境問題の圧力グループとなりうる「市民社会」が十分に育たないことを指摘している。

そこで、1950年以降の最高裁の工業汚染判決の原告を見てみよう。NGOなどの団体が11件に及ぶが、むしろ環境問題に興味をもつ弁護士(14件)や個人(8件)の合計が22件に及ぶのが目に付く(表5)。公益訴訟制度の存在は、環境問題に対して意識の高い一部の弁護士や個人にとって有効な制度であるとみられる。なぜなら、彼らは、公益訴訟制度のもとでは市民としての公的権利をもとに原告として認められ、全国のいかなる環境問題も訴訟に持ち込むことができるからである。一方で、彼らは汚染排出工場の位置する地域と

は密着した存在でない可能性が高い。たとえば、環境公益訴訟で最も著名な弁護士M・C・メータは、首都在住でありながら、次節のケーススタディの2件を含む多くの地方における環境訴訟の原告となっている。

一般市民は、公益訴訟以外にも、環境保護法のもとで一定条件を満たせば汚染排出基準に違反している企業を告訴できる権限が与えられている。また中央、州政府に直接苦情を申し立てることもできる。しかし、こうした制度を市民が十分に利用しているとは言いがたい⁽¹¹⁾。

そこで、判決の執行においてコミュニティーが行政や企業に圧力を与える存在として、いかに重要な鍵を握っているのかを以下に検討する。

第2節 ケーススタディ

皮革・皮革製品の2001/02年の輸出は約19億1000万ドルで、インドで8番目の主要輸出品である（Ministry of Finance [2003]）。皮革・皮革製品産業では、小規模工業にのみ生産が許される生産留保制度に該当する製品が存在したことなどから、小規模・家内工業による生産が60%から65%を占めるが、約2500万人を雇用する労働集約的な産業である⁽¹²⁾。

同産業からの汚染排出の発端は、政府の産業政策の転換に求められよう。1970年代までの輸出は、なめし革や半製品中心であった。しかし、同業界は1970年代に産業政策によって、外貨獲得と雇用の増大に貢献しうる付加価値の高い皮革製品の輸出へと転換を強いられた。その過程で、時間、スペース、

表5 工業汚染に関する最高裁判決の原告内訳

原告	判決数
行政	11
企業	9
弁護士	14
個人	8
NGOなどの団体	11
合計	53

（注） industrial pollutionをキーワードとして検索した72件のうち、判決内容から工業汚染関連の53件を調査した。

（出所） Supreme Court of India, Judgement Information System より筆者作成。

コストのかかる伝統的ななめし革方法 (Vegetable Tanning) から、簡便でコストも安い化学物質を使用する近代的な方法 (Chrome Tanning) が主流となった。だが、ほとんどの皮革企業は中小規模のため財源や技術の制約から汚染対策を講じておらず、120種類以上の化学物質を直接工場外に垂れ流した。その結果、河川や地下水の汚染、農地の枯渇、住民の健康被害などが生じたのである。

一方、政府は最も深刻な汚染排出17産業になめし革を含めており、1993年の「国家環境行動計画」においても、皮革産業の汚染防止のためのクリーナー・プロダクションを優先プログラムに盛り込んでいる⁽¹³⁾。

このように皮革産業は、政府の汚染防止対策で優先度の高いところに位置づけられながら、規模の小さい企業が多いためにモニタリングが難しく、また主要な外貨獲得産業であり、雇用に与える影響も大きいために、行政当局が工場の閉鎖や操業停止の命令を与えるのが難しいと考えられる産業である。以下に、これまでに公益訴訟を発端として最高裁により汚染防止対策を命じられた皮革・皮革製品の主要生産地3州のケースを概観する (表6)。

1. タミル・ナードゥ州

インド南東端に位置するタミル・ナードゥ (TN) 州は、なめし革、皮革ジャケットの生産を中心に、輸出の約50%、工場数の約70%を占める国内最大の皮革・皮革製品生産地である。こうした状況を反映して、全インド皮革・皮革製品産業関係諸団体、研究所の本部の多くがTN州の州都チェンナイに位置する。

同州の皮革生産は、イギリス植民地時代の19世紀半ばに開始されたが、前述のように1970年代以降に高付加価値の皮革製品生産が中心となり、化学物質によるなめし革手法が主流になってから生産が増加した。同州の生産工場の大半が小規模である。州内の主要な生産地のひとつで全国生産シェアの37%程度を占めるヴェロール県では、1日当たりの生産が1000キログラム以

表6 三つのケーススタディ概要

	タミル・ナードゥ州	ウッタル・プラデーシュ州カンブル	西ベンガル州コルカタ
皮革企業数（1998年）	939	392(UP州)	538（WB州）
国内生産シェア	約65%	約12%(UP州)	約15%（WB州）
原告	NGO	環境公益訴訟で著名な弁護士	環境公益訴訟で著名な弁護士
最高裁判決の主な内容	①企業は被害者に賠償金を支払う、②企業への罰金と汚染対策、③環境の回復	企業の汚染対策または閉鎖	企業は政府指定地に移転する
判決執行の担当	州高裁、中央政府（エコロジー損害委員会）、州政府	県下級裁判所、県行政	州高裁、州政府
判決執行状況(2003年12月時点)	賠償金は回収中。約400社閉鎖、CETPの建設は進む	CETP設置	移転は実現していない
CETP設置の状況 （2003年現在）	設置済み12(631社接続)、建設中8（193社接続予定）、計画中10（300社接続予定）	カンブルに1、隣接するウンナーオに1（約20社接続）	移転先のコルカタ皮革パークに設置予定
クロム回収	ほぼ全社に設置	20%の企業が設置	－
NGO活動、住民運動など	1980年代から原告NGOのほかに少なくとも延べ五つのNGOがこの問題に取り組む	ガンジス川浄化に取り組むNGOが一つあり、高裁で係争中	とくになし
人口(2001年センサス)	348万（ヴェーロール県）	269万	1322万
識字率(2001年センサス)	73%（ヴェーロール県）	78%(カンブル・ナガル県)	81%

（出所）Alam [2002], Sahasranaman [2003], 現地ヒアリングなどから筆者作成。

下の零細企業が68%を占める（Kennedy [1999]）。しかし、同県だけで、1日に25トンの廃棄物と3000リットルの汚水が出されているという（*Frontline* 1999年10月8日）。とくに、多くの工場がパラール川とカウヴェリ川沿いの地域周辺に集中しているため、これらの川や支流に工場の排水が直接垂れ流された。その結果、1980年代から同地域周辺で水質の悪化、安全な飲料水の不足、住民に皮膚病や内臓疾患などの健康への被害が顕著になった。さらに、約3万5000ヘクタールの農地が枯渇し、主要作物のコメ、サトウキビ、落花生、ココナツ、バナナなどの生産が低下したという⁽¹⁴⁾。

1981年、州政府は皮革工場に対し排水処理プラント（effluent treatment plant: ETP）の建設、多くの中小企業に対しては共同排水処理プラント（common effluent treatment plant: CETP）の建設を命じたが、1989年に中央政府のCETP

への補助金拠出が発表され、1991年にTN皮革開発公社 (Tamil Nadu Leather Development Corporation) のイニシアティブがとられるまで州内にCETPが建設されなかった (Sahasranaman [2003])⁽¹⁵⁾。

一方、パラル川流域の市民やNGOは1980年代から汚染に対するさまざまな抗議活動を行っていた。1984年には州政府により法曹関係者からなる皮革汚染調査のための委員会が設置された。だが、州政府はこの委員会による提案をはじめ、いかなる対策も採らなかった。そこで、同委員会のメンバーであった弁護士は、州政府を相手取り皮革工場に対する産業ライセンスの発行停止と汚染排出企業に対する何らかの措置を求める訴訟を起こした。だが、高裁で訴訟が保留となったため、弁護士は地元住民らを集めてNGO「Vellore Citizens Welfare Forum」を結成し、1991年に皮革工場の閉鎖を公益訴訟で最高裁に訴えたのである。

1992年、最高裁は中間命令として、TN州政府に汚染被害者に対して飲料水と医療手当を提供するように命じた。1995年の中間判決では、排水汚染対策装置のない57社に閉鎖を命じ、それ以外の企業には3カ月以内に個別の汚染防止機器の設置か、CETPへの接続を命じた (*Frontline* 1995年8月11日)。さらに1996年には、再度汚染防止装置を設置していない200社以上の閉鎖を命じる中間命令が出された (*Frontline* 1996年5月31日)。その後、最高裁の最終判決は、1996年に8月に出されている (Vellore Citizens' Welfare Forum v. Union of India AIR 1996 SC 2715)。これは、汚染者負担と予防の原則を打ち出す内容となっている。まず、州内5県の皮革工場に対して、10月末までに一律1万ルピーの罰金の支払いを命じ、11月末までに排水対策装置の設置かCETPに接続すること、それができなければ閉鎖を命じた。また、中央政府に皮革汚染の住民、環境への影響を査定する委員会を設置させた。この判決後には、州高裁が同件を担当することも命じられている (*Frontline* 1996年12月27日)。

最高裁判決を受けて中央政府に設置された「エコロジー損害委員会」の主な任務は、①汚染被害地域での環境に対する損害の評価、②その回復のために皮革企業が支払うべき額の査定、③被害者への賠償金額の査定、④汚染を

垂れ流した工場の支払い状況の追跡，⑤パラル川から1キロメートル以内に位置する工場の汚染防止の取り組みの評価と必要なら立ち退きを命じること，であった。同委員会は，その後2年近く活動を開始せず，ようやく1998年から損害額の査定を開始し，2001年3月末に賠償の対象となる住民とその額を発表した。ところがこれを受けて，いくつかの企業と業界団体のひとつ（All India Skin and Hides Tanner and Merchants' Association）が州高裁に対し，賠償額の分割払いを求める訴訟を起こした。2002年3月，高裁はこの訴えを認め，各企業の負担額に応じて分割払いの回数を指定する命令を下した。ただし，企業が賠償金を支払わない場合，県行政庁官（District Collector）が責任をもって企業から回収することも命じられている（*Business Line* 2002年4月15日）。県行政当局は，総額3億4800万ルピーのうち25%が企業から回収できた後に，賠償の対象となっている186村の2万9193人に支払いを開始するとしている。だが，これまでのところ企業側の協力が得られないために全体の約13%しか集まっていない（*Frontline* 2002年8月16日）。2003年12月に筆者がヴェロール県のいくつかの市町村を訪問した際にも，賠償金を受け取った被害者はいなかった⁽¹⁶⁾。

さて，最高裁判決は，被害者への賠償金の支給，環境に与えた損害の回復，さらなる汚染とそれによる周辺環境への被害の防止を命じるものであった。最初の二つはいまだに実現していないが，最後の汚染対策については業界側とコミュニティー側との見解が分かれている。とくに，両者の間で争点となっているのは，総溶解固形物（total dissolved solid）の値である。TN州SPCBが基準値として規定したのは排水1リットル当たり2100mg以下である。業界はこの値を他国，他州との基準値と比較しても，また現在可能な技術から考えても厳しすぎるとみている。そのため，SPCBは7500mgまで許容範囲とするのが暗黙の了解となっているという（*Hindu* 2003年4月3日）。大企業を中心とする企業側は，汚染対策の重要性は十分に認識しているが，最高裁判決によって約400工場が閉鎖に追い込まれており，国際的な競争激化などから，多くの企業にはこれ以上汚染防止に費やす余裕はないと主張する⁽¹⁷⁾。一方，

コミュニティは州内に12の皮革CETP（メンバー 631社、2003年12月時点）が操業中であるのは認めながら、企業による汚染排出は続いているとみている。住民は、企業がCETPに接続する以外にも、規定容量を超える排水を不法に河川や農地に直接垂れ流したり、夜間に放水したりといったことを実際に目撃している。また、排水処理後に発生する廃棄物は、川岸や道路脇に放置されたままで、降雨のときに流されて農地などに浸透しているという。

2. ウットル・プラデーシュ州カーンプルおよび西ベンガル州コルカタ

ウットル・プラデーシュ（UP）州カーンプルは馬具、産業用シューズ、女性用サンダルを中心に392の皮革工場が稼働するインド第3の皮革製品生産地であり、西ベンガル州コルカタ周辺地域は、皮革手袋、皮革製品を中心に538の皮革工場が位置するインド第2の皮革製品生産地である（Sahasranaman [2003]）。

これら二つの州の皮革企業からの排水汚染は、1985年に開始した「ガンジス川行動計画」（Ganga Action Plan）に関係する。ガンジス川はヒンドゥー教で最も神聖な川と見なされ、この計画もその後全国の河川浄化計画につながっていく、いわば国家の肝いりプロジェクトとして開始された⁽¹⁸⁾。

カーンプルの汚染対策は、1985年、環境公益訴訟に取り組む最も著名な弁護士M・C・メータが、行政当局とガンジス川に排水を垂れ流しているカーンプルの皮革工場を相手取り、汚染防止を求めた公益訴訟を発端とする。最高裁は、1988年に皮革工場に対し、汚染対策を講じるか、さもなければ閉鎖を命じた（M. C. Mehta v Union of India〈Ganga Pollution〔Kanpur Tanneries〕 Case〉AIR 1988 SC 1037）。これを受けて約250社が閉鎖に追い込まれたが、ガンジス川行動計画のもとで、オランダから最新式のCETP設置のための技術・資金援助を受けたため、現在では約300社がCETPに接続しているという。また、比較的業績のよい約20社が隣接するウンナーオ市に進出するにあたり、CETPも設置した。このように汚染対策は進んだが、肝心の水質の改善は進

んでいない。たとえば、ETPをもつ企業からの排水は、BOD規定値の3倍前後にも達するという(Alam [2002])。また、CETPは建設されたが、工場の増加、各工場での不適切な初期処理、非規則的な稼働など運営面でのさまざまな問題から、排水は未処理のまま3分の2がガンジス川へ、残りの3分の1が灌漑に流されていると指摘される(Toxics Link [2001])。その結果、CETP設置後も灌漑用水に皮革工場からの污水が入り込み、皮革工場の周辺20村では主要換金作物のバラの生産が落ち込み、飲料水を地下水に依存する住民の間に皮膚病や内臓疾患がみられるという⁽¹⁹⁾。

さて、このカーンプルの公益訴訟は、ガンジス川流域のほかの都市や産業による汚染にまで適用範囲が拡大された。そのひとつが、コルカタ周辺4地区の約550皮革工場の汚染対策を求める公益訴訟である。1993年、西ベンガル州政府は、汚染防止装置を備えたコルカタ皮革コンプレックスを建設し、すべての皮革工場をそこに移転させると最高裁に伝えたため、8月の中間判決では州当局に対し土地の取得などが命じられた。その後もいくつかの中間命令が出されたが、事態は大きく進展せず、1995年に最高裁はガンジス川行動計画の資金を使ってCETPを設置するよう命じた。

1997年の最高裁最終判決では、①皮革工場の州政府指定地への移転または閉鎖、②工場は移転先の土地代25%を前払い金として州に支払う、それができない場合は閉鎖、③汚染の罰金として一律に1万ルピーを科す、④地元行政・司法当局が回収した罰金を「環境保護基金」として環境の回復を図る、⑤移転に伴う工場労働者の雇用を保障し、しかるべき賠償金も支払う、ことなどが命じられた。さらに、コルカタ高裁環境担当者(Green Bench)がこの件を引き続き担当していくことも命じられている(M. C. Mehta v Union of India <Calcutta Tanneries> 1997(2)SCC 411)。

この判決の最大の注目点であった皮革工場の移転は、2003年の時点で実現していない。州当局は、2002年に皮革工場の集中する地区の電気と水道を切断したが、工場側は盗電や、ハンドポンプで水を調達して生産を続けているという(*Times of India* 2002年11月22日)。工場や労働者側は、政府指定の移転

先には生産に必要な水や電気などのインフラが整備されていないと政府を批判し、移転は2003年末時点で実施されていない。

3. 司法積極主義の問題点

以上のように最高裁により汚染対策を命じられた3州の皮革産業のケースを概観した。紙幅の都合で判決の詳細には触れられなかったが、いずれの判決も担当行政官、汚染防止対策をとるべき企業名だけでなく、各判決の執行にあたって時間制限が設けられるなど、かなり微細な内容まで指定されている。

どのケースも公益訴訟を発端とし、政府や皮革産業に対して汚染対策に取り組む契機を与えたという意味では、司法部の積極的な役割は評価できよう。また、最高裁が厳しい判決を出すことによって、しばしば汚染問題がメディアに取り上げられ、一般市民に皮革汚染の問題を知らしめることにある程度成功したといえる。一方で、いずれのケースも最高裁判決の執行は遅れがちであり、現在までのところ必ずしも判決が完全に執行されているわけではない。

司法積極主義の限界は、以下に整理できよう。第1に、公益訴訟は通常の裁判よりも短期間で判決が出されるとはいえ、多大な時間がかかることである。最終判決までにいくつかの中間判決が出されるが、公益訴訟が登録されてから最終判決までTN州で5年、UP州カーンプルで3年程度かかっている。その間、汚染対策をしない企業が操業を続けることも可能であった。第2に、公益訴訟では原告が実際に被害を受けた本人でなくても認められることがあげられる。とくに、環境のような多くの市民に共通して関わる問題では、市民としての公的権利をもとに原告として認められるため、カーンプルやコルカタのように原告が訴訟対象となる地域と全く関係のない者ということもありうる。そのため、汚染による被害者がいる場合、判決が原告に有利であっても被害者に有利とは限らない。たとえば、カーンプルのケースでは、皮革

汚染の被害者がいるにもかかわらず、地域とは関係のない首都在住の原告は訴訟で賠償を求めているため、判決では被害者の存在は無視されている。第3に、技術的な問題が十分に議論されていない点があげられる。皮革汚染に対するCETPの導入やデリーでの大気汚染解決のためのCNG導入が本当に技術的に最適な選択であったのか、専門家の間では反論、疑問の声は少なくない。第4に、汚染対策だけでなく、より大きな視点での判決の妥当性があげられる。首都デリーで汚染防止のために工場の移転が命じられた判決では、工場の移転が雇用に与える影響が小さくないために、環境か雇用かの論争に発展した。本章のコルカタの皮革産業のケースでも、雇用への影響が取りざたされており、判決には当該社会の政治経済的な妥当性が求められよう。第5に、個々の判決は環境問題に対する対症療法で終わってしまい、国家の環境政策には十分に反映されていない。とくに、司法の枠組みでは命令管理型の判決に偏りがちであり、さまざまな経済インセンティブを考慮することは少ない。第6に、判決を執行するのは、司法部でなく行政部が中心となることがあげられる。本章のケーススタディではいずれのケースも最高裁が地方行政に判決の執行を命じたが、行政が時間制限内に判決を着実に執行することはほとんどなかった。行政当局としては、司法命令を受けたことで政治的な介入を受けず、汚染問題に取り組みやすくなるといった利点や、新たな予算、人員などが確保される場合もあるようである。だが、企業に汚染対策を強いる厳しい判決は、各企業の汚染予防への取り組みを積極的にする効果がほとんどない。その背景にあるのは、行政にみられる規制執行の甘さであろう。

このように司法積極主義は、それだけでは不十分で、環境問題の持続可能な解決策ではないとの認識も一部に出始めている。本章の三つのケースからも明らかなように、とくに判決の執行面では司法積極主義の効果は十分に及んでいない。

第3節 分析：司法積極主義下の市民社会の役割

前節のケーススタディでは、司法判決の執行状況を検討してみると、いずれの州でも司法積極主義の効果は十分に及んでいないことが明らかになった。しかし、三つのケースを比較すると、TN州は、相対的に汚染対策が進んでいる。たとえば、ほぼすべての工場でクロム回収対策が採られている (*Down To Earth* 2002年12月15日)。また、CETPに接続する中小企業の割合も約80%にのぼると指摘される (Kennedy [1999])。国連工業開発機関 (UNIDO) は、スイスの援助によるTN州でのCETP設置を「成功例」として、ほかの東南アジア、南アジア諸国に同プログラムを拡大した。TN州のケースが「成功例」とするならば、どこにほかの2州との違いがみられるのであろうか。

UP州カーンプルの皮革企業10社のサンプル調査によると、環境・汚染防止対策が進まない要因として、全工場によりSPCBからの圧力の欠如があげられた。また将来の汚染防止対策の導入にあたって最も重要な要因としてあげられたのも、SPCBからの圧力であったという (Alam [2002])。筆者の現地調査では、中央政府やデリーを拠点とするNGOなどは、多くの場合、南インドのSPCB (本章ではTN州が該当) の積極的な活動を高く評価していた。しかし、計画委員会による各州SPCBの評価では、若干の相違あるいは特徴が各SPCBにみられるものの、3州の差はそれほど大きくない (表2)。とくにモニタリング体制では、いずれの州も汚染企業100社当たり技術職員が3人前後となっている。したがって、不十分なSPCBのモニタリングを補完する可能性があるという点からコミュニティに注目して3州のケースを分析してみよう。

TN州の場合、公益訴訟の原告が地元NGOである。このNGOのほかにも1980年代後半から、少なくとも延べ五つの現地NGOがこの問題に取り組み、さまざまな抗議活動、公開討論会、メディアへのアピール、ワークショップ開催などを行ってきた⁽²⁰⁾。同州主要生産地であるヴェロール県は、本章のほかの2都市より識字率が若干低いことから教育レベルがとくに高いわけでは

ない。しかし、コミュニティは汚染に対する抗議活動を続けてきた結果、最終的に公益訴訟に解決の場を求めざるをえなくなったのである。さらに、2001年にも、マドラス開発研究所がカナダ政府の研究機関（International Development Research Center）の援助で「パラール川流域水利用関係者会議」を結成した。SPCBと中央皮革研究所は参加を見送ったものの、産業界、NGO、農民、研究者など意見や立場を異にする人々が一堂に会して対話を進め、それぞれの見解をまとめて2003年末に現地語で出版した⁽²¹⁾。参加したNGO、農民は決して一枚岩でなく、すべての皮革工場の閉鎖を望んでいる者もあれば、工場の汚染対策が進むことによってパラール川の浄化を目指している人々もいる。こうしたコミュニティ内の多様性はあるが、ほかの州では産業界と地域住民が対話の場をもつという試みはみられない。これは、コミュニティの監視や参加が末端行政に活かされる方法が少ないなかで、それを模索する動きの一環と考えられよう。現在でも同県ではコミュニティによるインフォーマルな企業の監視が最も盛んに行われており、3州のなかでは彼らの工業汚染の解決に対する「参加」が最も高いといえる。これが、判決の執行を進め、汚染問題に持続的に取り組んでいる重要な要因であると考えられる。

一方、カーンプルやコルカタの場合は、弁護士M・C・メータによる公益訴訟を発端とする。原告は司法部に強いパイプをもつが、地元住民とは直接関係がないため、汚染の被害者への関与がほとんどみられない。前述のTN州の場合にも、同弁護士が訴訟前から関与したとされるが、地域社会との関係が大きく異なる。TN州では、外部者の同弁護士が原告NGOなどを通じて汚染被害者を含む地域社会とのコンタクトがある。TN州もUP州カーンプルでも地域社会における汚染被害者の発言力は大きくない。しかし、TN州の場合は、コミュニティが原告であることと、また外部者の地域社会との関係は、被害者救済への取り組みに大きな違いを生んだと言えよう。

さて、じつはカーンプルには、皮革工場からの汚染を含むガンジス川浄化に取り組むNGOがひとつある。同NGOは自分たちの活動を通じて、行政側

の取り組みに不満を感じ、行政・司法関係者にガンジス川浄化の状況を綴った書簡を送った。すると、州高裁判事はその内容に興味をもち、1997年に公益訴訟 (Rakesh Kumar Jaiswal v. State of Uttar Pradesh and Others) の原告になることを依頼されたという⁽²²⁾。これは、TN州のような地域住民による自発的な活動ではなく、司法が強制的に地域住民を参加させた例とも解釈できよう。この裁判は高裁側が力を入れたこともあって、一時地元メディアの注目を集め、地元市民の間にも汚染問題への意識を高めることに貢献したという。しかし、担当判事の引退とともに高裁側の関心も低くなり、メディアにも忘れ去られてしまった⁽²³⁾。司法主導では、市民社会の汚染防止への取り組みが立ちゆかなくなったケースといえよう。

最後の西ベンガル州コルカタの場合は、筆者の知りうるかぎり皮革工場の当事者以外に皮革汚染に取り組む団体がない。また皮革産業に従事する労働者は州外からの移民（伝統的に皮革産業に従事する特定カースト）が多いために、地元住民の関心は低く、汚染被害者がいるかどうか不明らかにされていない⁽²⁴⁾。

本章で扱ったいずれの州でも、皮革汚染対策として排水処理施設の設置が促進され、TN州やUP州カーンプルでは、実際にETPやCETPの設置が進んだ。にもかかわらず水質の改善は必ずしも進んでいない。汚染防止装置が適切に稼働しているか、周辺河川、農地などに不法に流している排水はないか、日常的に監視していくのは、言うまでもなく行政と、それを補完する地域のコミュニティである。汚染対策を継続していくうえでは、コミュニティの役割は無視できないことを本章のケースは示しているといえよう。

おわりに

本章は、工業汚染対策における司法積極主義をコミュニティの参加の視点から考察したものである。これまで汚染対策で司法が果たしてきた役割は

確かに大きい。しかし、コミュニティの参加という視点からみると、いくつかの問題が指摘されよう。司法積極主義のもとでのコミュニティの参加とは、司法への参加、すなわち公益訴訟の使用が強調されがちである。もちろん、汚染問題がメディアに取り上げられ、行政が汚染対策に着手・強化する契機となっているなどの点では、司法の役割は高く評価できよう。しかし、判決を執行していくうえでは、行政、さらに不活発な行政を活性化させる地域コミュニティの役割は、無視できないことを明らかにした。

1990年代に入って、インドでは州以下の行政機関への地方分権化が促進されている⁽²⁵⁾。しかし、本章で取り上げたいいずれのケースでも明らかのように、最高裁から州やそれ以下の行政機関に判決の執行が委ねられても、汚染問題は簡単に解決していない。行政を機能させる地域コミュニティの役割は、地方分権化においても末端行政を活性化させる重要な鍵となるのではないだろうか。

〔注〕

- (1) 企業の環境マネジメントの国際規格（ISO14001）の取得も、市場を通じた企業への影響と考えることができるが、インドにおける影響はこれまでのところほとんど考察されていない。
- (2) 詳しくは、Centre for Science and Environment websiteのGreen Rating Project 参照（<http://www.cseindia.org/>）。このプログラムの最大の特徴は、インドネシアのPROKASIHなどと異なり、行政の関与がないことであろう。また、この格付けプログラムの株式市場への影響を論じた研究としては、Gupta and Golder [2003] を参照。
- (3) たとえば、Kuik et al. [1997] 参照。
- (4) さらに翌年、首都デリーのシュリラーム食品・肥料工場から猛毒の発煙硫酸ガスが流出したことから、一般市民の産業公害に対する危機意識はさらに高まったと考えられる。
- (5) 近年の新しい動きとして、産業別の環境ガイドライン「企業環境保護責任憲章」(Charter on Corporate Responsibility for Environmental Protection) があげられる。これは2003年に政府が発表した最も汚染の深刻な17産業との間の自主協定である。この内容については、環境森林省website (<http://envfor.nic.in/>) 参照。この憲章に対する批判については、たとえば*Down to Earth* 2003年4月

- 30日号がある。
- (6) 特定の汚染防止装置の設置にさいして投資控除、減価償却控除、消費税、輸入関税の免除などのインセンティブがある。また、水質汚濁税納入義務のある産業の場合、基準以下の水量しか使用しなかった場合、納税後に一部払い戻しの特典がある。
 - (7) 2001年のセンサスによると、主労働者と周辺労働者のうち自耕作農民と農業労働者が58%を占める (<http://www.censusindia.net/>参照)。
 - (8) 2001年センサスによると、飲料水にアクセスできる家のうち、都市部68.3%、農村部24.3%のみが蛇口からの飲料水入手となっている。屋内にトイレがある家は、都市部70.4%、農村部22.8%である。
 - (9) 1984年のバッタチャリヤ委員会、1990年のペリアッパ委員会、1994年のインド行政大学、1994年のサブ・グループによる評価がある。
 - (10) Lindstad [1999] は、グジャラート州の殺虫剤工場のヒアリングから、SPCBの立ち入り検査のさいに検査官に賄賂を払うこと、そのときだけ汚染防止装置を可動させることが各工場の慣例となっていることを指摘している。
 - (11) 1991年から環境森林省でも一般市民からの環境に関する苦情を受け付ける制度を開始した。2003年11月の環境森林省苦情処理室でのヒアリングによると、2002/03年実績（4月1日～9月30日現在）で390件の申し立てがあった。そのうち工業汚染は約30%を占めるという。また、近年の苦情申し立て件数に大きな変動はないという。
 - (12) Indian Leather Industry website (<http://www.indianleatherportal.com/leather-industry-overview/>)。
 - (13) ほかの産業では、テキスタイルとパルプ・製紙しか優先プログラムに入っていない。
 - (14) 皮革汚染の被害に関する詳細なフィールド・サーベイは、Janakarajan [2002] 参照。
 - (15) CETPの建設資金は、中央政府25%、州政府25%、銀行融資30%、業界自己負担20%を原則とする。ただし、本章のカーンプルの例では、「ガンジス川浄化計画」の一環として建設されたため、オランダ65%、州政府17.5%、残りの17.5%が業界自己負担であった。
 - (16) 賠償金はいまだに分配されていないだけでなく、中央政府委員会による算出方法にも多くの不満が出されている。たとえば、公益訴訟の起こされた1991年8月から1998年末までを賠償期間としていること（1991年以前の汚染は対象となっていない）、汚染被害のひどい6県のうち2県は農地や環境が影響を受けていないと判断されたために賠償金の対象とならないこと、被害者の特定を州政府歳入部のデータをもとに行ったこと、委員会のために地元農業大学が行った委託調査が活かされなかったこと、被害額の算定は地下水の使用量をもとに

査定されたこと、賠償額が生活の糧を失ったことを考えると低すぎる、など。

- (17) 2003年12月, All India Skin and Hide Tanners and Merchants Associationでのインタビューおよび*Frontline* 1997年9月19日による。また, Sankar [2001]の調査によると, 皮革企業だけに被害者への賠償金と環境回復への費用負担を課せられたことに対する不満が多く、多くの企業から出されたという。
- (18) 「ガンジス川行動計画」の批判的評価は, Agarwal, Narain and Sen [1999]にまとめられている。
- (19) 2003年12月, カンパルのEco Friends (環境NGO) Rakesh Jaiswalへのインタビューによる。
- (20) 詳しくはJanakarajan [2002] 参照。同書であげられている四つのNGOのうち、ひとつは産業界からの脅迫により活動を停止したが、近年Greenpeace Indiaがこの問題に関わっている。
- (21) 2003年12月, Professor S. Janakarajan, Madras Institute of Development Studiesへのインタビューによる。
- (22) 注(9)に同じ。
- (23) 注(9)に同じ。
- (24) 2003年12月, Centre for Science and EnvironmentのKushal P. S. Yadavへのインタビューによる。
- (25) 憲法改正により、州議会で批准されれば、憲法上州政府の管轄事項である土地改良、土壌保全、水資源管理、水源開発、社会林業、再生可能エネルギーなどの分野を農村パンチャヤット（通常、村、ブロック、県の三層からなる州以下の行政制度）に、都市計画、給水、廃棄物管理、衛生、都市林業、環境保護などを都市自治体に移管することが可能となった。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 佐藤創 [2001] 「『現代型訴訟』としてのインド公益訴訟 (I)」(『アジア経済』第42巻第6号, 6月)。
- 野村好弘・遠藤貴子 [1994] 「インドの環境法と行政制度」(野村好弘・作本直行編『発展途上国の環境法—東南アジア・南アジア—』アジア経済研究所)。

<英語文献>

- Agarwal, Anil, Sunita Narain and Srabani Sen eds. [1999] *State of India's Environment: The Citizens' Fifth Report*, New Delhi: Centre for Science and

Environment.

- Alam, Ghayur [2002] *Barriers and Opportunities for Promoting Trade in Environmentally Friendly Products: A Study of India's Leather Industry*, Prepared for Consumer Unity Trust, Jaipur and United Nations Environmental Programme.
- Central Pollution Control Board [2001] *Pollution Control in Small Scale Industries: Status and Needs*, Ministry of Environment and Forests, December 2001.
- [2003] *Assessment of Industrial Pollution, Programme Objective Series: PROBES/92/2002-03*, Ministry of Environment and Forests, March 2003.
- Confederation of Indian Industry [2002] *Compendium of Donor Assisted Projects in the Environment Sector in India*, Compiled by the Confederation of Indian Industry for the World Bank, May 2002.
- Dembowski, Hans [2000] "Can Courts Empower Civil Society? Public Interest Litigation and the Public Sphere in India," *ASIEN* 77, pp. 71-90.
- Divan, Shyam and Armin Rosencranz [2001] *Environmental Law and Policy in India: Cases, Materials and Statutes*, Second Edition, Oxford University Press.
- Gupta Shreekant and Bishwanath Goldar [2003] "Do Stock Markets Penalise Environment-Unfriendly Behaviour? Evidence from India," Working Paper No. 116, Centre for Development Economics, Department of Economics, Delhi School of Economics.
- High Powered Committee on Management of Hazardous Wastes [2001] *Report of the High Powered Committee on Management of Hazardous Wastes Volume 1*, Chairman: M. G. K. Menon, Writ Petition No. 657/95 Research Foundation for Science, Technology and Natural Resource Policy v/s Union of India and ors..
- Janakarajan, S. [2002] "Soiled Agriculture and Spoiled Environment: Socio-Economic Impact of Groundwater Pollution in Tamilnadu," Working Paper No. 175, Madras Institute of Development Studies.
- Kennedy Lorraine [1999] "Cooperation for Survival: Tannery Pollution and Joint Action in the Palar Valley (India)," *World Development*, Vol. 27, No. 9.
- Kuik O. J., M. V. Nadkarni, F. H. Oosterhuis, G. S. Sastry and A. E. Akkerman [1997] *Pollution Control in the South and North: A Comparative Assessment of Environmental Policy Approaches in India and the Netherlands*, Indo-Dutch Studies on Development Alternatives 21, Sage Publications.
- Lindstad, Petter [1999] "International Production of Pesticides: Case Study of Gujarat, India," in Stig Toft Madsen ed., *State, Society and the Environment in South Asia*, Curzon.

- Ministry of Environment and Forests [1992] *Policy Statement for Abatement of Pollution*, Government of India.
- [1993] *National Environmental Action Plan: Environment Action Programme*, Government of India.
- [2003] *Annual Report 2002/03*, Government of India.
- Murty, M. N. and U. R. Prasad [1999] "Emissions Reduction and Influence of Local Communities in India," M. N. Murthy, A. J. James and Smita Misra eds., *Economics of Water Pollution: The Indian Experience*, Oxford University Press.
- Pargal, Sheoli, Mani Muthukumara and Mainul Huq [1997] "Inspections and Emissions in India: Puzzling Survey Evidence about Industrial Pollution," Policy Research Working Paper 1810, World Bank.
- Planning Commission [2000] *Evaluation Study on Functioning of State Pollution Control Boards*, Government of India.
- [2001] *Indian Planning Experience: A Statistical Profile*, Government of India.
- Prasad, P. M. [2004] "Environmental Protection: The Role of Liability System in India," *Economic and Political Weekly*, January 17, pp. 257-269.
- Sahasranaman, A. [2004] *Environment Management: A Study of the Indian Leather Industry*, Council for Leather Exports.
- Sawhney, Aparna [2003] "Managing Pollution: PIL as Indirect Market-Based Tool," *Economic and Political Weekly*, January 4.
- Sankar, U. [2001] *Economic Analysis of Environmental Problems in Tanneries and Textile Bleaching and Dyeing Unites and Suggestions for Policy Action*, Allied Publishers.
- Toxics Link [2001] *Pipe Dreams Common Effluent Treatment Plants: Technology, Management and Experience*, Toxics Link.
- World Bank [1995] *India's Environment: Taking Stock of Plans, Programs and Priorities, An Assessment of the Environment Action Program-India*, India, Nepal, Bhutan Country Department, South Asia Regional Office, World Bank.
- [2000] *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets and Governments*, World Bank Policy Research Report 19851, Oxford University Press.
- World Wild Fund for Nature India (WWF India) [1999] *Environmental NGOs in India: A Directory*, Seventh Edition, Indira Gandhi Conservation Monitoring Centre, WWF India for the Environmental Information System (ENVIS) of the Ministry of Environment and Forests, Government of India.